



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND



University of Lapland

This is a self-archived version of an original article. This version usually differs somewhat from the publisher's final version, if the self-archived version is the accepted author manuscript.

Loppuraportti

Joona, Tanja Leena

Julkaistu: 01.01.2017

Document Version

Julkaistu PDF-muodossa, tunnetaan myös nimellä tietueversio

Citation for pulished version (APA):

Joona, T. L. (2017). *Loppuraportti: Poronhoito ja muu maankäyttö - Vertaileva tutkimushanke ILO-sopimuksen No. 169 implementoinnin erilaisista vaihtoehtoista Suomen Lapissa*. Lapin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-967-8>

Document License

CC BY



LOPPURAPORTTI

PORONHOITO JA MUU MAANKÄYTTÖ – VERTAILEVA TUTKIMUSHANKE ILO-SOPIMUKSEN
NO. 169 IMPLEMENTOINNIN ERILAISISTA VAIHTOEHDOISTA SUOMESSA

TANJA JOONA



ARKTINEN KESKUS
Lapin yliopisto

TANJA JOONA

LOPPURAPORTTI

PORONHOITO JA MUU MAANKÄYTTÖ – VERTAILEVA TUTKIMUSHANKE
ILO-SOPIIMUKSEN NO. 169 IMPLEMENTOINNIN ERILAISISTA VAIHTOEHDOISTA SUOMESSA

LAPIN YLIOPISTO
ROVANIEMI 2017

Joona, Tanja

Loppuraportti. Poronhoito ja muu maankäyttö – vertaileva tutkimushanke ILO-sopimuksen no. 169
implementoinnin erilaisista vaihtoehdoista Suomessa

Kannen kuva: Tanja Joona

ISBN 978-952-484-967-8 (pdf)

Julkaisija: Lapin yliopisto 2017

SAATTEEKSI

Tämä tutkimushankkeen loppuraportti perustuu Maatilatalouden kehittämisrahaston (MAKERA) rahoittamaan hankkeeseen (2013-2015), joka liittyy alkuperäiskansoja koskevan ILO-sopimuksen No. 169 ratifioinnista Suomessa käytyyn keskusteluun.

ILO-Sopimus on ihmisoikeussopimus, jonka on tällä hetkellä ratifioinut 22 valtiota.¹ Se edellyttää avointa dialogia eri osapuolten kesken ja Suomea myös jatkuvasti muistutetaan kansainvälisiltä tahoilta (EU, YK, CERD, jne.) sopimuksen sisältämistä velvoitteista ja sen ratifioinnista.

Viime hallituskaudella sopimuksen ratifioinnista annettiin jo hallituksen esitys, mutta asia siirtyi seuraavalle hallituskaudelle.² Taustalla olivat sisäpoliittiset syyt. Asia linkittyi vahvasti yhteen samaan aikaan vireillä olleen Saamelaiskäräjälain uudistuksen kanssa.³

Tutkimushanke kuuluu aihepiiriltään Lapin yliopiston strategiaan painopistealoihin ja tukee Lapin yliopiston Arktisen keskuksen alkuperäiskansa-tutkimusta.

Haluan lausua lämpimät kiitokset erityisesti hankkeessa 2014-2015 avustaneelle yhteiskuntatieteiden maisteri Laura Olsénille. Hankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet hallitusneuvos Timo Tolvi maa- ja metsätalousministeriöstä, lakimies Aimo Guttorm sekä yksikön päällikkö Hannu Linjakumpu Lapin ELY-keskuksesta. Kiitokset myös kaikille hankkeen yhteistyökumppaneille, rahoittajalle ja hankkeessa suoritettua kyselyn vastaajille.

¹ Argentiina, Bolivia, Brasilia, Keski-Afrikan tasavalta, Chile, Kolumbia, Costa Rica, Tanska, Dominikaaninen tasavalta, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexico, Nepal, Alankomaat, Nicaragua, Norja, Paraguay, Peru, Espanja, Venezuela.

² Hallituksen esitys eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta HE 264/2014 vp.

³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11§:n muuttamisesta. HE 167/2014.

Mistä on kysymys?

Suomessa on pitkään keskusteltu Kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen NO. 169 ratifioinnista. Miten artiklan 14 vaatimus ”omistus- ja hallintaoikeudesta” tulisi Suomessa ymmärtää? Mitä muita oikeuksia alkuperäiskansalle ILO-sopimuksen mukaan kuuluu? Millä alueella sopimusta olisi sovellettava Suomessa?



1. JOHDANTO

Suomessa kysymys saamelaisten maa- ja vesioikeuksista ja niiden rinnalla Kansainvälisen Työjärjestön alkuperäiskansojen koskevan sopimuksen No. 169 mahdollisesta ratifiointista on ollut valtiovallan haasteena hyvin pitkään. Tästä kertoo erityisesti oikeusministeriön halu ja tarve saamelaisasioista vastaavana ministeriönä kehittää saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana ”selkeyttämällä lainsäädäntöä saamelaisten oikeudesta osallistua saamelaisten kotiseutualueella olevien maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan päätöksentekoon”. Erikseen lausuttuna tavoitteena on myös ollut luoda edellytykset ILO-sopimuksen ratifiointille.⁴

Tähän työhön on liittynyt useita tutkimus- ja selvityshankkeita. Vuonna 1999 selvitysmies Pekka Vihervuori sai valmiiksi selvityksen: ”Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. ILO:n alkuperäis- ja heimokansojen koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset”.⁵ Vuonna 2001 oikeustieteen tohtori Juhani Wirilander antoi pyydetyn lausunnon maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella.⁶ Saamelaiskäräjien maanomistustyöryhmän selvitys saamelaisten kotiseutualueen maakysymyksessä, I osamietintö, valmistui puolestaan syyskuussa 2002 ja vuonna 2006 valmistui neljä Lapinmaan maa- ja vesioikeudet-nimellä tehtyä tutkimusta ja lisäksi erikseen julkaistu tiivistelmä.⁷

Edellä mainituista selvityksistä ja tutkimuksista voidaan kuitenkin todeta, että niitä ei ole juurikaan huomioitu lainvalmistelun tasolla. Kysymykset, joihin monissa näissä selvityksissä ja tutkimuksissa on jo annettu vastauksia, eivät ole konkretisoituneet käytännössä, lainsäädännöstä puhumattakaan. Edellä mainituista selvityksistä ja tutkimuksista voidaan todeta, että niissä ei ole juurikaan keskusteltu perinteisten elinkeinojen, erityisesti poronhoidon (tai muiden

⁴ Oikeusministeriö, Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana osallistua kotiseutualueellaan erityisesti maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon <http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/kielallisetjakulttuurisetioikeudet/saamelaistenoikeydetalkuperaiskansanaosallistuaasaamelaistenkotiseutualueellaerityisestimaankayttoakoskevaanpaatoksenteon.html> 23.10.2015.

⁵ Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 3/1999

⁶ Oikeusministeriön julkaisuja 8.8.2001

⁷ Matti Enbuske, Asutus ja maankäyttö keskeisessä Lapissa ja Enontekiöllä

Mauno Hiltunen, Maailma maailmojen välissä, Enontekiön asukkaat, elinkeinot ja maanhallinta 1550-1808

Tarja Nahkiaisola, Asutus ja maankäyttö Inarissa ja Utsjoella 1700-luvun puolivälistä vuoteen 1925

Juha Joona, Entisiin Tornion ja Kemian Lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista.

luontaiselinkeinojen) asemasta ILO-sopimuksen tarkoittamana maankäyttömuotona.⁸ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan hallitusmuodon 14§:n 3 momentissa tarkoitettuun saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat heidän perinteiset elinkeinonsa kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Näitä kulttuurimuotoja on tarkasteltava myös ILO-sopimuksen No. 169 maa- ja metsäoikeusartikloiden tarkoittamina maankäyttömuotoina, ja niin tehdään myös Ruotsissa ja Norjassa. Listaani voisi hyvin lisätä myös keräilyn, ansastuksen ja lintujen pyynnin. Huomioitava on myös, että avoinna oleva kysymys saamelaisten maanomistusoikeudesta on ollut juuri se syy, miksi erilaisia selvityksiä on vuosikymmenten varrella tehty.⁹ Tämä on ymmärrettävää myös siitä syystä, että yleisesti ymmärretään, että alkuperäiskansan erottaa muista vähemmistöistä juuri heidän yhteytensä maankäyttöön. Maahan liittyviin oikeuksiin kiinnitetään erityistä huomiota myös ILO-sopimuksessa, jossa kaikkiaan 7 artiklaa (13-19) säätelee maahan liittyvistä kysymyksistä. Maa- ja metsäoikeudet luovat pohjan myös muiden alkuperäiskansaoikeuksien toteutumiselle.

ILO-sopimus on tällä hetkellä ainoa oikeudellisesti sitova kansainvälinen ihmisoikeussopimus, joka koskee nimenomaan alkuperäiskansojen oikeuksia. Sen ensisijaisena tavoitteena on valtion toimenpitein turvata ja suojella alkuperäiskansoja ja heidän kulttuurinsa ja elinkeinonsa säilymistä. Euroopassa sopimuksen ovat ratifioineet Espanja, Hollanti, Norja ja Tanska. Suomessa sopimus koskisi saamelaista alkuperäiskansaa.

Suomessa on lähdetty siitä, että ILO-sopimusta ei voida ratifioida, koska kansallinen lainsäädäntömme ei täytä sopimuksen velvoitteita lähinnä maa- ja metsäoikeuksien (Artiklat 13-19) osalta. Sopimus velvoittaa valtioita tunnustamaan alkuperäiskansan ”omistus- ja hallintaoikeuden” heidän perinteisesti asuttamillaan alueilla. Sopimuksen ratifiointiin kansallisella tasolla liittyy kuitenkin myös muita avoimia kysymyksiä, haasteita ja ongelmia, joista on keskusteltu hyvin vähän. Tässä tutkimushankkeessa on avattu näitä keskeisimpiä kysymyksiä ja ne esitellään tiivistetysti tämän loppuraportin yhteydessä. Hankkeen tuotoksena syntyneessä erillisteoksessa käsitellään myös muita ILO-sopimuksen jo ratifioineita maita ja pohditaan mm. Ahvenanmaan itsehallinnon suhdetta alkuperäiskansan kulttuuri-itsehallintoon.

⁸ Kts. kuitenkin Vihervuori Pekka, Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset. Yleisen osaston julkaisu 3/1999. Oikeusministeriö.

⁹ Saamelaisten maanomistusoikeuteen on viitattu mm. perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 3/1990 vp, 6/1990 vp. Myös Saamelaiskäräjien maa- ja metsäoikeusselvityksessä (2002) todetaan, että Saamelaisten maanomistusoikeus ei ole koskaan siirtynyt valtion omistukseen laillisella saannolla, joten valtiolle ei ole syntynyt omistusoikeutta valtion metsämaahan lain edellyttämällä tavalla.

Kun Norja ratifioi sopimuksen ensimmäisenä maana vuonna 1990, lähtökohtana oli, että maanomistukseen liittyvät artiklat koskevat lähinnä vain poronhoitajia. Ruotsi ei ole sopimusta ratifioinut, mutta myös Ruotsin lainvalmistelussa on lähdetty siitä, että maa- ja metsäoikeusartiklat koskevat lähinnä vain poronhoitajia. Meillä sopimuksen ratifiointia koskeva aikaisempi keskustelu on keskittynyt mm. erilaisiin hallintomalleihin ilman, että poronhoitoa ja muita luontaiselinkeinoja olisi erityisesti huomioitu.¹⁰ Suomen lähtökohta on siis poikennut huomattavasti Norjan ja Ruotsin lähtökohdista. Lainvalmistelun yhteydessä ei ole tuotu esille mihin nämä erilaiset lähtökohdat perustuvat. On kuitenkin otettava huomioon, että kysymys on samasta sopimuksesta ja kaikki kolme Pohjoismaata, joissa saamelaisia asuu, ovat lainsäädäntönsä ja saamelaisten maankäytön osalta varsin lähellä toisiaan.

ILO-sopimuksen keskeinen lähtökohtana on turvata alkuperäiskansan perinteistä maankäyttöä ja itse sopimus sisältää useita artikloita, jotka liittyvät tähän tavoitteeseen. ILO-sopimus pyrkii turvaamaan alkuperäiskansojen oikeuksia luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun. Sopimukseen sisältyy myös vahva neuvotteluvaihtoehto. Alkuperäiskansojen menettämät maa-alueet on myös korvattava. Myös maaseudun ja pienyhteisöjen teollisuus sekä luontaistalous ja perinteiset metsästys-, kalastus-, ansastus-, ja keräilyelinkeinot ovat tärkeitä näiden ihmisten taloudellisessa riippumattomuudessa ja kehityksessä. Näillä perinteisillä elinkeinoilla on edelleen merkittävä taloudellinen ja kulttuurinen merkitys Lapissa.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti ILO-sopimuksen maanomistusta koskevia artikloita. Huomattava on, että Suomessa syntynyt tilanne ei ole millään tavoin poikkeuksellinen. Maa- ja metsäoikeusartiklat ovat asettaneet erityisiä haasteita myös sopimuksen jo ratifioineille ja muille sitä harkitseville valtioille. Artikla 14 edellyttää valtiota tunnustamaan alkuperäiskansan *omistus- ja hallintaoikeuden* heidän perinteisesti käyttämillään alueilla. Kun Norja ratifioi sopimuksen lähtökohtana oli, että poronhoidon *suojustu käyttöoikeus* olisi ollut riittävä turvaamaan sopimuksen artiklan 14 velvoitteet. Sittenkin Norjassa on tehty pitkälle meneviä lainsäädännöllisiä muutoksia. Tästä huolimatta on katsottu, että sopimuksen implementointi on vielä alkutekijöissään.¹¹

¹⁰ Vuonna 2001 maaherra Hannele Pokan johtama toimikunta ehdotti, että Metsähallituksen nykyisestä Ylä-Lapin luonnonhoitoalueesta muodostettaisiin saamelaisten kotiseutualueen luonnonhoitoalue. Ehdotuksen mukaan valtion maat pysyisivät edelleen valtion omistuksessa ja Metsähallituksen hallinnassa, mutta alueen keskeisistä maankäyttöratkaisuista päättäisi uusi yhteishallintoelin, luonnonhoitoalueen johtokunta, jossa olisi sekä saamelaiskäräjien että muun paikallisen väestön edustus. Ehdotus sai ristiriitaisen vastaanoton eikä se edennyt varsinaiseen lainvalmisteluun.

¹¹ Ks. myös "The Uncultivated Land Tribunal for Finnmark": <http://finnmarksloven.web4.acos.no/artikkel.aspx?Aid=151&back=1&Mid1=139> [6.5.2009]; Finnmark Act – A Guide 8/2005, 2. www.jd.dep.no by Ministry of Justice and Ministry of Local Government and Regional Development".

Ruotsissa sopimuksen ratifiointi ei ole edennyt viime vuosina eikä se ole myöskään nykyisen hallituksen ohjelmassa. Ruotsissa ratifiointiin liittyvät ongelmat koskevat lähinnä maa-alueiden identifioimista ja poronhoidon asemaa. Myös Ruotsissa on katsottu, että poronhoidon *vahvasti suojattu käyttöoikeus* olisi riittävä turvaamaan artiklan 14 velvoitteet.¹²

2. AIKAISEMPI TUTKIMUS, AINEISTO JA ANALYYSI

Oikeudellisen vertailun osalta Suomen näkökulmasta merkittävää aineistoa on erityisesti Ruotsissa vuonna 1999 julkaistu komiteamietintö,¹³ jossa selvitysmies Sven Heurgren käy varsin yksityiskohtaisesti lävitse ILO-sopimukseen liittyviä kysymyksiä erityisesti perinteisen maankäytön osalta. Myös 2000-luvun puolivälissä ilmestyneet kalastus- ja metsästysoikeuksiin¹⁴ sekä poronhoidon rajakysymyksiin¹⁵ liittyneet komiteamietinnöt ovat Suomen kannalta relevantteja lähteitä. Norjan osalta voidaan todeta, että olennaista informaatiota löytyy ILO:n asiantuntijakomitean huomioista ja lisäselvityspyynnöistä erityisesti maa-oikeuskysymyksiin liittyen (CEACR, Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations), Finnmarkin komission aluemäärittelyihin liittyneet raportit, joita on aluemäärittelyiden osalta valmistunut neljä: Felt 1 Stjernoya/Seiland, Felt 2 Nesseby, Felt 3 Soroya, Felt 5 Varangerhalvoya ost.¹⁶ Tämä aikaisempi tutkimus yhdessä muun aineiston, kirjallisuuden, lausuntojen, hallituksen esitysten ja komiteamietintöjen sekä haastattelujen kanssa muodostavat tutkimuksen keskeisen lähdemateriaalin.

Tutkimuksen toinen osio muodostuu poronhoitoalueella suoritetusta kyselytutkimuksesta. Kyselyn tarkoituksena oli tuoda esiin luontaiselinkeinojen harjoittajien näkemyksiä erityisesti maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Muut kysymykset liittyivät poronhoidon ajankohtaisiin asioihin ja haasteisiin, sekä poronhoidon hallintoon ja lainsäädäntöön. Näiden kysymysten lisäksi kyselyllä kartoitettiin poronhoitajien mielipidettä koskien ILO-sopimuksen mahdollista ratifiointia Suomessa sekä sitä millaisia muutoksia ja mahdollisuuksia se ehkä toisi poronhoitajien asemaan.

Kyselyjä lähetettiin yhteensä 394 kappaletta, joista 104 palautettiin. Vastausprosentti oli siis noin 25. Kysely toteutettiin kaikkien Suomen 54 paliskunnan alueella, ja vastauksia saatiin 37

¹² SOU 1999:25 (Samerna ett ursprungssfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169, Stockholm, 31,1999).

¹³ Samerna – ett ursprungssfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169. Betänkande av Utredningen om ILO:s konvention nr 169. Statens offentliga utredningar SOU 1999:25 Jordbruksdepartementet, Stockholm 1999.

¹⁴ SOU 2005: 116 Jakt och fiske

¹⁵ SOU 2006:14 Gränsdragningskommission

¹⁶ Kts. lisää Finnmarkskommisjonen <https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Finnmarkskommisjonen/Om-kommisjonen/Arbeidsmate/>

paliskunnan alueelta. Kyselyyn vastasi 97 miestä ja 7 naista. Vastajilla on kaikilla vahva poronhoitaja-tausta, sillä yli 90% vastasi, että poronhoitoa on harjoitettu suvussa ”yli sata vuotta”, ”niin kauan kuin tiedetään” tai useampi sukupolvi.

Tutkimuksen aineiston, kyselyn ja muun poronhoidon ympärillä viimeisten 20-30 vuoden aikana tehdyn tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että poronhoitoa ovat pitkään leimanneet samat ongelmat. Petokysymys ja jatkuvat haasteet luonnon kantokyvyn osalta ovat yhdessä muuttuvan yhteiskunnan kanssa pakottaneet poronhoitoa osittain väistymään, osittain myös sopeutumaan. Vaikka elinkeinona poronhoito on säilyttänyt asemansa kohtuullisen hyvin, nuorten poromiesten saaminen alalle on yhä vaikeampaa. Tästä huolimatta pitää kuitenkin edelleen paikkansa eräässä vuonna 1997 julkaistussa tutkimuksessa oleva toteamus: ”Ilman poronhoitoa moni pohjoinen syrjäkylä olisi olennaisesti autiampi kuin nykyisin”.¹⁷



Kuva: Tanja Joona

¹⁷ Kemppainen, Jouni, Nieminen Mauri, Rekilä Virpi, 1997, 5.

3. TULOKSET

Tässä loppuraportissa tuodaan esille eräitä keskeisiä ongelmakohtia liittyen perinteisiin elinkeinoihin, maankäyttöön, alkuperäiskansaoikeuksiin ja niiden soveltamiseen Suomessa. Laajemmin kysymyksiin perehdytään myöhemmin julkaistavassa erillisteoksessa, kts. kohta 5. alla.

Puhuttaessa alkuperäiskansojen maa- ja vesioikeuksista, liittyy tähän väistämättä kysymys siitä, keitä tulee pitää näiden oikeuksien subjekteina. ILO-sopimuksen 1. artiklassa määritellään keitä sopimus koskee. Tässä suhteessa olennaista on se, että henkilö polveutuu väestöstä, joka maan valloituksen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu ja joka oikeudellisesta asemastaan riippumatta on säilyttänyt kokonaan tai osittain omia sosiaalisia, taloudellisia, kulttuurisia ja poliittisia elementtejä.

Nykyisen Suomen alueella uudisasukkaitten saapuminen liittyi erityisesti vuoden 1673 uudisasutusplakaatin antamiseen. Kemin-Lapin eteläisimpien lapinkylien eli Kitkan ja Maanselän osalta voidaan jopa puhua valtaamisesta. Toinen sopimuksessa mainittu ajankohta liittyy nykyisten valtionrajojen muodostumiseen. Raja Venäjää vastaan sovittiin Täyssinän rauhassa 1595 ja Norjaa vastaan Strömstadin rajasopimuksella vuonna 1751. Suomen ja Ruotsin välinen rajan syntymisen osalta kysymys oli kuitenkin siitä, että siihen asti Ruotsin Lapinmaihin kuuluneet alueet jaettiin kahteen osaan, eikä siitä, että alue olisi jaettu itsenäisten valtioiden kesken. Mikäli lähtökohtana pidetään sitä, että kysymys on ajankohdasta, jolloin Ruotsin rajat pohjoisella alueella lopullisesti määräytyivät kysymys olisi siis 1750-luvun alusta. Sananmukaisesti ILO-sopimus koskisi niiden saamelaiden jälkeläisiä, jotka asuivat alueella ajanjaksolla, joka alkaa

3. tulokset

Miten ILO-sopimuksen maa-oikeusartikloita pitäisi tulkita Suomessa?

Kansallinen lainsäädäntö ja kansainvälinen oikeus sekoittuvat, mikä aiheuttaa haasteita.

Miten asiat pitäisi käytännössä ymmärtää?

Poronhoito Ruotsissa ja poronhoito Suomessa, miten nämä tulisi nähdä

ILO-sopimuksen valossa?

vuodesta 1674 ja päättyy 1751. Nämä tiedot selviävät maa- ja veronkantokirjoista.¹⁸

Sopimuksessa huomioidaan olennaisena perusteena myös se, että kansa pitää itseään alkuperäiskansana ja henkilö itse pitää itseään alkuperäiskansaansa kuuluvana. ILO-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan asiantuntijakomitean raporteista käy ilmi, että erityisen haastavaa alkuperäiskansojen määrittely on sellaisissa maissa, joissa asuu useita alkuperäiskansoja. Etelä-Amerikassa elää myös kansoja, jotka on vasta vastikään löydetty ja myös kansoja, jotka eivät toivo kontaktia ulkopuolisten kanssa.

Yleensä kysymys ILO-sopimuksen subjekteista on ohitettu toteamalla, että Pohjoismaissa ILO-sopimus koskee saamelaisia. Kuitenkin saamelaisten määrä esitetään lähes poikkeuksetta eri tavalla Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Norjassa saamelaisten määräksi ilmoitetaan 75 000 - 100 000 ja Ruotsissa 15 000 - 30 000. Suomen osalta saamelaisten lukumäärä puhuttaessa käytetään sen sijaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyä henkilömäärää ja heidän jälkeläisiään, tällä hetkellä noin n. 10000 henkilöä. Norjassa vaaliluettelossa on noin 14 000 henkilöä ja vastaavasti Ruotsissa noin 8000.

Jos asiaa lähestytään muiden Pohjoismaiden näkökulmasta, myös Suomessa on sellaisia saamelaisia, joita ei ole merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. On selvää, että Suomen valtion tehtäväksi jää varmistaa se, että myös ne henkilöt, jotka eivät ole merkittyjä Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, mutta jotka täyttävät ILO-sopimuksen Artiklan 1 kriteerit ovat sopimuksen suojelun piirissä. Asiantuntijakomitean raporteista käy ilmi, että subjektiivisen kysymyksen haasteisiin on puututtu useiden sopimuksen ratifioineiden maiden kohdalla. ILO:n asiantuntijakomitea suosittaa myös virallista väestölaskentaa sen selvittämiseksi, keitä sopimus koskee.

Suomessa kysymys kansallisen lainsäädännön mukaan määräytyvistä maa- ja vesioikeuksista on sekoittunut ILO-sopimuksen ja laajemminkin kansainvälisen oikeuden mukaan alkuperäiskansalle kuuluvien oikeuksien kanssa. Selvitysmies Pekka Vihervuori otti tämän asian esille jo vuonna 1999: ”ILO-sopimuksesta erillinen, vaikkakin osin siihen liittyvä kysymys on myös saamelaisten tai vanhojen lapinkylien maahan ja veteen kohdistuvien oikeuksien vahvistaminen tuomioistuimessa varallisuus- ja oikeudellisella (yksityisoikeudellisella) perusteella. Näkökulmien erillisyyttä ja erilaisuutta korostaa, että tällöin mahdollisesti kysymykseen tuleva henkilöpiiri ei

¹⁸ Kts. Lisää Joona, Juha Entisiin Tornion ja Kemin Lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista. *Juridica Lapponica* 32, Rovaniemi, 2006.

välttämättä määräytyisi juuri ILO-sopimuksen tai muiden kansainvälisten vähemmistönsuoja- tai alkuperäiskansasopimusten vaatimukset täyttävällä tavalla.”¹⁹

Tämä erilaisen oikeudellisten lähtökohtien sekoittuminen on eräs syy niihin ristiriitoihin, joita erityisesti Pohjois-Suomessa on viime vuosina ja jopa vuosikymmeninä syntynyt. Kiistat ovat viime kädessä keskittyneet siihen, keitä voidaan pitää toisaalta ILO-sopimuksessa tarkoitettujen oikeuksien ja toisaalta kansallisen lainsäädännön mukaan määräytyvien oikeuksien subjekteina. ILO-sopimuksen osalta voidaan todeta, että se säätelee myös muista alkuperäiskansoille kuuluvia oikeuksia kuin maaoikeuksia: oikeutta työhön, elinkeinoihin, koulutukseen, terveyteen, sosiaaliseen hyvinvointiin jne.

Vaihtoehtoisia malleja ILO-sopimuksen ratifiointiin voidaan löytää tarkastelemalla lähintä vertailukohtaa eli sitä miten saamelaiden maankäyttöoikeudet ymmärretään esimerkiksi Ruotsissa. Kuten edellä todettiin saamelaiden kokonaismäärän arvioidaan olevan Ruotsissa 15 000 – 35 000. Näistä vuonna 2013 Ruotsin saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeutettuja saamelaisia oli 8322.

Ruotsin poroelinkeinolain²⁰ 1,1 §:n mukaan saamelaista syntyperää (samisk härkomst) olevalla henkilöllä on oikeus käyttää maata ja vettä poronhoitoon ja elatuksen hankkimiseen, mikäli poronhoito on ollut hänen vanhempansa tai jonkun hänen isovanhempansa vakituksena ammatina. Tätä oikeutta kutsutaan poronhoito-oikeudeksi (renskötselrätt).²¹ Poronhoito-oikeus on tunnustettu Ruotsin perustuslaissa ja sen mukaan poronhoitajilla on *ylimuistaiseen nautintaan* perustuva vahva käyttöoikeus laidunalueisiin.²²

Oleellista on kuitenkin huomata, että poronhoito-oikeus ei ole Ruotsissa kuitenkaan kaikille saamelaisille kuuluva oikeus. Poronhoitoa saavat harjoittaa ainoastaan ne saamelaiset, jotka ovat lapinkylän (sameby) osakkaita.²³ Tämän oikeuden ulkopuolelle jää suurin osa Ruotsin saamelaisista. Tämä myös kategorisoi Ruotsin saamelaiset poronhoitaja-saamelaisiin ja niihin saamelaisiin, jotka eivät hoida poroja.²⁴ Poronhoito-oikeus on Ruotsissa vain noin 2500 henkilöllä.

¹⁹ Vihervuori, Pekka 1999, 10.

²⁰ Rennäringslag SFS 1971:437.

²¹ Kts. lisää mm. Joona, Juha, Poronhoito-oikeus maankäyttöoikeutena 1993, 51-53.

²² Allard, Christina, 2006.

²³ SFS 1971:437.

²⁴ Kts. mm. Löf, Annette, Challenging Adaptability, Analysing the Governance of Reindeer Husbandry in Sweden.

Eräs ristiriitainen, viime vuosikymmeninä usein esillä ollut kysymys liittyy nimenomaan poronhoito-oikeuteen ja siihen tulisiko Suomessa myöntää saamelaisille yksinoikeus poronhoidon harjoittamiseen. Tätä perustellaan sillä, että Ruotsissa ja Norjassa poronhoidon todetaan olevan saamelaisten yksinoikeus.²⁵ Asiaa on vaikeaa ymmärtää suomalaisesta näkökulmasta siitä syystä, että kun Suomessa käytetään ilmausta 'saamelainen', asia ymmärretään yleensä siten, että tällöin tarkoitetaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyjä henkilöitä. Kun Ruotsissa puhutaan saamelaisten yksinoikeudesta poronhoitoon tarkoitetaan poroelinkeinolain mukaan määräytyviä saamelaisia, ei saamelaiskäräjälain mukaan määriteltyjä saamelaisia.²⁶

Oikeus harjoittaa poronhoitoa ei siis ole yhteydessä siihen, että henkilö itse tai se henkilö, jolta peruste johdetaan, olisi oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään (kuten Suomessa), vaan kysymys on henkilön sukutaustasta ja elinkeinosta ja ennen kaikkea hänen kiinteistöoikeudellisesta asemastaan saamelaisille kuuluvien maa- ja metsäoikeuksien subjektina. Suomessa tätä jaottelua ei yleensä tiedosteta ja asia ymmärretään yleensä siten, että myös Ruotsissa yksinoikeus poronhoitoon on niillä saamelaisilla, jotka on merkitty Ruotsin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Kysymys on siis siitä, että mikäli poronhoito katsottaisiin Suomessa vain saamelaiskäräjälain tarkoitetun saamelaisten yksinoikeudeksi, tarkoittaisi se sitä, että sellainen henkilö jolla Ruotsin poronhoitolainsäädännön mukaan on oikeus poronhoitoon, menettäisi tämän oikeuden ja toisaalta moni sellainen saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitty henkilö, jolla tätä oikeutta ei Ruotsin lainsäädännön mukaan olisi, saisi itselleen tämän oikeuden. Jotta oikeuksien subjektista ei syntyisi tarpeettomia väärinkäsityksiä, olisi yksinkertaisinta puhua Saamelaiskäräjälain tarkoitetuista tai jollain muulla perusteella määritellyistä henkilöistä.

Samaa saamelaismääritelmää koskevaa kysymystä voidaan lähestyä myös toisesta näkökulmasta. Tämä asia nousi esille myös edellisellä vaalikaudella saamelaiskäräjälain uudistamisen valmistelun sekä ILO-sopimuksen ratifiointiin liittyneiden lausunto- ja kuulemispyyntöjen yhteydessä. ILO-sopimuksen ratifiointiin liittyvien esteiden poistamisen

²⁵ Esim. KM 1976:26, 145. Vuoden 2001 saamelaiskomitean mietinnössä todetaan, että saamelaiskäräjien vaaliluettelo on virallinen luettelo saamelaisista ja myöhemmin, että "porotalous ei, toisin kuin Ruotsissa ja Norjassa, ole ollut saamelaisten yksinoikeutena" KM 2001:14, 25; 130. Ks. myös PeVL 8/1993, jossa käsiteltiin saamelaisvaltuuskunnan ehdotusta, jossa esitettiin poronhoidon harjoittamista saamelaisten yksinoikeudeksi.

²⁶ SFS 1971:437 1 §. Vuoden 1971 PoroelinkeinoL korvasi edellisen eli vuoden 1928 PoronhoitoL:n, jossa kyseinen lainkohta oli sisällöllisesti muuten samanlainen, mutta vielä tässä vaiheessa käytettiin ilmaisua 'lappalaista syntyperää' (lappsk härkomst), SFS 1928:309 1,1 §. Tätä aikaisemmassa lainsäädännössä puhutaan lappalaisista. Vuoden 1971 PoroelinkeinoL:ssa nimitys on muutettu 'lappalaisesta' 'saamelaiseksi'.

näkökulmasta on huomionarvoista, että nämä kaksi asiaa liitettiin yhteen. Saamelaiskäräjät tekivät vuonna 2014 päätöksen, jonka mukaan käräjät eivät tue ILO-sopimuksen ratifiointia, jos laissa olevaa saamelaismääritelmää ei samalla muuteta. Tämä seurauksena hallituksen esityksessä korostettiin saamelaisten ”ryhmähyväksynnän” merkitystä päätettäessä siitä, kenellä on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Hallituksen esitys kuitenkin siirtyi seuraavan eduskunnan käsiteltäväksi, kuten edellä todettiin.²⁷

Edellä mainitun ILO-sopimuksen 1 artiklan polveutumista ja kulttuurisia tunnusmerkkejä sisältävien kriteerien ohella on huomattava, että maa-oikeusartikla 14 asettaa subjektiuteen liittyviä lisäkriteerejä. Artiklan mukaan maiden omistus- ja hallintaoikeus on tunnustettava alueilla, joilla *alkuperäiskansa perinteisesti asuu*. Alueiden käytön on tullut siis jatkua sukupolvesta toiseen ja sen täytyy jatkua myös tässä hetkessä. Ruotsissa asia on vuoden 1999 komiteamietinnössä ymmärretty siten, että sellaisia henkilöitä, joilla maankäyttö perinteisillä alueilla on jatkunut ovat lähinnä poronhoitajat. Huomattava on, että Ruotsissa poronhoito-oikeus pitää sisällään mm. myös oikeuden harjoittaa *metsästystä ja kalastusta* sekä muita maankäytön muotoja. Maa-oikeuskysymyksissä subjekti-kysymystä lähestytään Ruotsin kansallisen lainsäädännön eli lähinnä poronhoitolain näkökulmasta.²⁸ Toisaalta on otettava huomioon, että Ruotsissa on lähdetty myös siitä, että ILO-sopimuksen muut artiklat (edellä mainitut mm. terveyteen ja koulutukseen liittyvät artiklat) koskevat koko saamelaista alkuperäiskansaa. Tässä yhteydessä voidaan viitata siihen mitä edellä on todettu Ruotsin kahdesta erilaisesta saamelaismääritelmästä.

Kysymys on siis siitä, että ILO-sopimukseen liittyvänä merkittävänä ongelmana voidaan pitää sitä, että saamelaiskäräjät eivät kokonaisuutena edusta niitä saamelaisia, joilla voidaan katsoa olleen kansallisen lainsäädännön ja/tai ILO-sopimuksen Artiklan 14 mukainen omistus- tai hallintaoikeuksia niihin alueisiin, joita saamelaiset ovat perinteisesti asuttaneet. Tätä taustaa vastaan voidaan esittää, että 14. artiklassa tarkoitettujen oikeuksien subjektit tulisi määritellä kansallisen lainsäädännön mukaan määräytyvien kiinteistöoikeudellisten lähtökohtien mukaan. Eräänä lähtökohtana voitaisiin pitää Ruotsin poroelinkeinolain mukaista saamelaismääritelmää. Kysymys on erityisesti siitä, että tämä määritelmä rajaa piiriinsä ensisijaisesti ne henkilöt, joita

²⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11§:n muuttamisesta. HE 167/2014. Ks. myös ihmisoikeusasiantuntija Scheinin: Perustuslakivaliokunta käytti vanhentunutta tietoa mietinnössään saamelaismääritelmästä http://yle.fi/uutiset/ihmisoikeusasiantuntija_scheinin_perustuslakivaliokunta_kaytti_vanhentunutta_tietoa_mietinnossaan_saamelaismaaritmasta/7862772

²⁸ SOU 1999:25, 83-84.

voidaan pitää myös kansallisen lainsäädännön mukaan saamelaisten maa-alueiden subjekteina.

Kysymys olisi siis siitä, että samalla tavalla kuin Ruotsissa ILO-sopimuksen maa-alueoikeusartiklojen subjekteilla tarkoitettaisiin poronhoitajia (poronhoito-oikeus pitää sisällään myös mm. oikeuden kalastaa ja metsästää, kuten edellä on todettu). Tähän liittyen on kuitenkin otettava huomioon, että Suomessa poronhoitoa saa harjoittaa myös muut kuin saamelaiset. Lähtökohtana täytyy olla, että ILO-sopimuksen maa-alueoikeusartiklat tulisivat koskemaan ainoastaan saamelaista syntyperää olevia poronhoitajia. Kuitenkin, paliskuntain yhdistyksen mukaan:

”Kaikki paliskunnat omaavat hyvin pitkän historian ja vahvan kulttuurisen elämäntavan sekä omanlaisensa historian ja kulttuuristen tapojen kautta muotoutuneet poronhoitotavat ja poronhoitokulttuurin. Kunkin paliskunnan muodostavat kyseisellä alueella poronhoitoa harjoittavat poronhoitajat. Valtaosa kaikista poronhoitoa harjoittavista ihmisistä asuu esi-isänsä mailla tai ainakin osalla siitä, polveutuu mailla alun perin asuneesta väestöstä, harjoittaa edelleen alueensa poronhoitoyhteisön kulttuuria ja sen ilmenemismuotoja, jotka eroavat selkeästi alueen muun väestön harjoittamasta elämäntavasta, käyttää poronhoidon erityistä sanastoa sekä asuu tietyssä rajatussa osassa maata ja omaa erityisoikeuksia suhteessa asuttamaansa ja käyttämäänsä maa-alueeseen. Kansainvälisen työtoimiston virallisen lausunnon mukaan perusedellytyksenä määriteltäessä yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia heimokansoja on, että kansa määrittää itsensä heimokansaksi. Itse-identifikaatio on heimo-yhteisön etuoikeus. Yleissopimukseen sitoutuneen valtion on näin ollen sovellettava yleissopimusta 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitut edellytykset täyttävään heimo-yhteisöön siitä hetkestä, kun yhteisö on määrittänyt itsensä heimokansaksi. Paliskuntain yhdistys toteaa, että Suomen poronhoitoalueella toimivista paliskunnista ja poronhoitajista valtaosa täyttää yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan objektiiviset kriteerit (kurs. tässä).”²⁹

Artikla 14 ja aluemäärittely

Saamelaisille aikoinaan kuuluneen maa-alueoikeuden oikeudellisesta luonnehdinnasta on esitetty erilaisia käsityksiä. Tässä loppuraportissa ei ole mahdollista käsitellä tätä asiaa yksityiskohtaisemmin, eikä se myöskään sisältynyt tutkimustehtävään. Aiheesta on kuitenkin

²⁹ Paliskuntain yhdistys, Lausuntopyyntö, Dnro OM 32/49/2011. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksymisestä. 16.6.2014.

olemassa runsaasti myös viimeaikaista tutkimustietoa, mikä omalta osaltaan valaisee Pohjois-Suomen tämänhetkistä tilannetta ja olisi erittäin varteenotettavaa myös mahdollisissa tulevisissa lainvalmisteluhankkeissa.

Saamelaisten maanomitukseseen liittyvä vallitseva kanta on ollut, että alueet ovat olleet kruunun maata ja kuuluvat nykyään Suomen valtiolle. Kuitenkin jo vuonna 1912 julkaisemista käräjäpöytäkirjoista käy selville, että kihlakunnanoikeudet muun muassa myönsivät lainhuutoja lappalaisten hallussa oleviin maa- ja vesialueisiin. Tällaisia päätöksiä löytyy erityisesti 1600-luvulta, mutta ne eivät olleet harvinaisia tämän jälkeenkään. Kymmenen vuotta myöhemmin ruotsalainen Åke Holmbäck toteaa, että vielä vuonna 1739 Kemin Lapissa kihlakunnanoikeus katsoi, että alueet ovat veroluontoisia eli yksityisen omistusoikeuden kohteena olevia alueita.³⁰ Kysymys alkuperäiskansan oikeuksista on ollut myös tuomioistuimen ratkaistavana Ruotsissa nk. verotunturioikeudenkäynnissä. Siinä kantajana olleet saamelaiset katsoivat, että heillä on valtiota parempi oikeus eräaseen Pohjois-Jämskissa sijaitsevaan tunturialueeseen. Tässä oikeudenkäynnissä oikeudelle esitettiin myös nykyisen Pohjois-Suomen alueelta olevaa aineistoa. Antamassaan päätöksessä oikeus katsoo, että nimenomaan nykyään Suomen alueella sijainneissa Lapinmaissa tuomioistuimet pitivät saamelaisten oikeutta vastaavana oikeutena kuin mitä talonpojilla oli käyttämiinsä alueisiin eli veromiehenoikeutena.³¹

Kuten edellä on todettu Ruotsissa saamelaisten maa-oikeuskysymyksiin ja poronhoitoon liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu perusteellisesti useiden vuosikymmenien ajan. Norja ratifioi aikoinaan ILO-sopimuksen katsomalla, että **poronhoidon suojaattu käyttöoikeus** olisi riittävä turvaamaan sopimuksen omistus- ja hallintaoikeusvelvoitteen. Myöhemmin Norjassa on esiintynyt näkemyksiä vahvemman käyttöoikeuden puolesta. Ruotsissa taas on viitattu poronhoidon **vahvasti suojaattuun käyttöoikeuteen**.

Suomen tilanne poikkeaa Ruotsin ja Norjan tilanteista. Suomessa luontaiselinkeinosta toimeentulonsa tai osittaisenkin toimeentulonsa saavien saamelaisten asema ei ole noussut esille. Ruotsissa ja Norjassa alkuperäiskansan oikeudet maihin ja vesiin määräytyvät vahvasti esineoikeuden kautta ja näiden oikeuksien subjektit poronhoitolain kautta. Suomessa on lähdetty siitä, että alkuperäiskansan maa-oikeudet kuuluvat saamelaiskäräjien vaaliluetteloon kuuluville henkilöille. Asetelma on haastava siitäkin näkökulmasta, että nykyisin 60% Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon kuuluvista henkilöistä asuu kotiseutualueen ulkopuolella, lähinnä pääkaupunkiseudulla.

³⁰ Kts. lisää Joona, Juha, Kuka kuuluu alkuperäiskansaan – historian vastauksia tämän päivän kysymyksiin. *Lakimies* 4/2013.

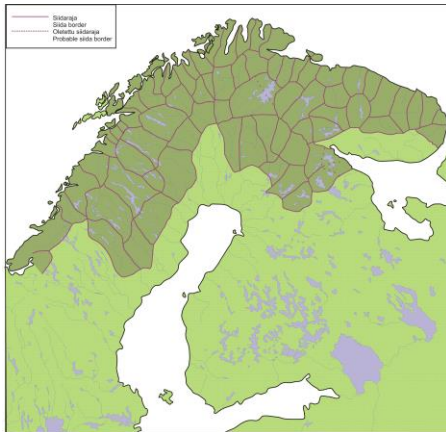
³¹ Ibid.

Suomen nykyisen vaaliluettelon ja siihen merkittyjen henkilöiden taustalla on vuonna 1962 tehty haastattelututkimus, jossa tietojen kerääjille annettiin tehtäväksi haastatella jokainen saamelaisalueen asukas, jonka vanhemmista tai isovanhemmista jollain on, tai on ollut saamen kieli ensimmäisenä kielenään. Tällaisia henkilöitä löytyi 3852. (Kts. lisää Nickul Erkki, Tilastotieteen pro gradu –tutkielma 1968,6.).

Tutkimus tehtiin vain pohjoisimman Lapin alueella, Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sekä Kittilän ja Sodankylän pohjoisosissa, mistä myöhemmin muodostettiin saamelaisten kulttuuri-itsehallinnollinen alue. Merkittävä osa sellaisista saamelaissuvuista, joita ILO-sopimuksen 1 artiklan voidaan katsoa tarkoittavan, jäi haastattelujen ulkopuolelle. Vuonna 1973 saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen mukaan saamelaishenkilöä, ”joka tai jonka vanhemmista tai isovanhemmista ainakin yhden Pohjoismaiden saamelaisneuvoston Suomen jaoston vuonna 1962 suorittaman väestötutkimuksen mukaan, taikka muuten, todetaan oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään.” Tätä saamelaismääritelmään liittyvää problematiikkaa analysoidaan lähemmin hankkeen piirissä julkaistussa artikkelissa: The Finnish Sámi Definition and its application (Ashgate 2015).³²

ILO-sopimuksen keskeisimmässä maa-oikeusartiklassa, artiklassa 14 vaaditaan valtiota tarpeellisin toimenpitein **määrittelemään kysymyksessä olevien kansojen perinteisesti asuttamat maat** ja takaamaan tehokkaan suojan niiden omistus- ja hallinto-oikeudelle. Kysymys on artiklan mukaan kahdenlaisista alueista: alueista, joita alkuperäiskansa käyttää yksinomaisesti ja alueita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinalueita, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteisiä toimiaan varten. Suomessa on jokseenkin itsestäänselvyys ymmärretty, että alue, jota ILO-sopimus tulisi koskemaan, olisivat edellä mainittuun haastattelututkimukseen perustuva aluerajaus. Tällä aluerajauksella ei ole kuitenkaan juurikaan yhteistä ILO-sopimuksen aluemäärittelyjen kanssa eikä ko. tutkimuksen perusteella voida määritellä myöskään ILO-sopimuksen Artiklan 14 subjekteja.

³² Joona, Tanja The Finnish Sámi Definition and its application. In Christina Alard, Susann Skogvang (eds.) Indigenous Rights in Scandinavia, Autonomous Sami Law. Juris Diversitas, Ashgate 2015.



Saamelaisten siidat, lapinkylät. Ja miten alue ymmärretään Ruotsissa ja Norjassa



Saamelaisten kotiseutualue

Ruotsissa erityisiä aluemäärittelyjä on tehty useiden rajakomiteoiden toimesta. Ruotsin puolella asia ymmärretään siten, **että ILO-sopimus koskisi koko poronhoitoaluetta eli siis myös nk. talvilaidunalueita, ei vain jotakin pientä aluetta esimerkiksi Pohjois-Norrbottenissa.** Lähtökohta on siis kokolailla erilainen kuin saamelaisten kotiseutualueen määrittelyn osalta Suomessa on selvää, että aluemäärittelyt ovat haastavia myös maissa, jotka ovat sopimuksen jo ratifioineet, myös Norjassa aluemäärittelyt ovat edelleen kesken. Finnmarkin alueelle on perustettu erillinen komissio tutkimaan pelkästään maanomistukseen liittyviä kysymyksiä. Aluemäärittelyt on aloitettu ja komission tuomarin Anne Marit Pedersenin mukaan tämä tulee viemään arviolta 45 vuotta.³³ Jokainen tähän mennessä 4:stä valmistuneesta alueraportista on yli 200 sivua pitkiä. Myös ILO:n asiantuntijakomitea on kommentoinut Norjan tilannetta viimeksi vuonna 2014.

“The Committee trusts that the necessary steps will be taken to ensure that the process of identifying and recognizing rights of use and ownership under the Finnmark Act will be consistent with Article 14(1) and also Article 8 of the Convention which requires due regard to customs and customary law of the indigenous peoples concerned in applying national laws and regulations. The Committee therefore requests the Government to provide information on progress made regarding the survey and recognition of existing rights of indigenous peoples in Finnmark County, including information on the work of the Finnmark Commission and the Uncultivated Land Tribunal for Finnmark. Please also include information on the implementation of the Finnmark Act as regards the management of the use of uncultivated land in

³³ Haastattelu, Tana, Norja, syyskuu 2014.

Finnmark County and on how the rights and interests of the Sami have been taken into account in this process.”³⁴

Asiantuntijakomitea kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten saamelaisten maa-alueita suojellaan Finnmarkin alueen eteläpuolisissa kunnissa.

*The Committee trusts that Articles 14 and 15 of the Convention will be duly taken into account in this process and that consultation and participation will take place in accordance with Articles 6 and 7. **The Committee also requests the Government to provide further information on the measures to protect the land rights in traditional Sami areas south of Finnmark County.**³⁵*

Huomattava on, että sopimuksen soveltamiseksi käytäntöön, on tärkeää tietää, mistä alueista on kysymys. Aluemäärittelyt ovat tärkeitä myös siksi, että alkuperäiskansalle pystytään mahdollisesti kompensoimaan jo menetettyjä maa-alueita. Uuden maa-alueen tulee tällöin olla vastaavanlaista kuin menetetty maa ja mahdollisuuksien mukaan alkuperäiskansoilla tulisi olla mahdollisuus palata asuinsijoilleen. Myös rahallinen kompensatio on mahdollinen. Näistä säädellään tarkemmin sopimuksen artiklassa 6.

Suomessa ILO-sopimuksen maa-aluekysymystä on käsitelty viimeksi liittämällä edellä mainittuun hallituksen esitykseen ILO-sopimuksen ratifiointista ns. maa-alueita koskeva selitysosaa. Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson rakensi yhdessä saamelaiskäräjien kanssa mallin, jonka mukaan Suomen ILO-ratifiointin yhteydessä ei tarvitsisi koskea saamelaisalueen maa-alueisiin. Saamelaiset eivät tulisi omistamaan maita ja vesiä, mutta pääsisivät paremmin mukaan päätöksentekoon. Tämä lähestymistapa oli jokseenkin yllättävä, koska kysymys Artiklan 14 mukaisesta omistus- ja hallintaoikeuden tunnustamisesta on ollut juuri se syy, miksi ILO-sopimuksen ratifiointi ei ole aikaisemmin edennyt. Nyt ratifiointi voitiin tehdä, jos saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmää kiristettäisiin (Saamelaiskäräjien vaatimus) ja ILO-sopimuksen ratifiointissa saamelaiset luopuisivat oikeuksista maihin ja vesiin (valtion vaatimus). Sopimukseen liitettyä selitysosaa luonnehdittiin kuitenkin valiokuntakuulemisissa lähes yksimielisesti varauksiksi, jota ILO-sopimukseen ei voida tehdä.

Oikeusministeri konsultoi asiassa muun muassa ILO-asiantuntija Lee Swepstonia, jonka mukaan malli näytti kuitenkin hyvältä. Henrikssonin mukaan ”Swepston on nähnyt tämän selityksen, ja

³⁴ Observation, Norway 2014

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3175673:NO

³⁵ Direct request, Norway 2014

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3175670:NO

hän on myös antanut ymmärtää, että tämä on selitys, joka ILO:lle kelpaa. Hän on sanonut näin: "Tämäkaltaiset selitykset, jotka kuvastavat kansallista yhteisymmärrystä siitä, miten sopimusta on ymmärrettävä ja sovellettava sisäisesti, sekä osapuolten suunnitelmia sen täytäntöönpanemiseksi, eivät ole poikkeuksellisia. Vaikka sillä ei ole oikeudellista merkitystä kansainvälisesti, se ei ole merkityksetön. Sen merkitys on ratifioivan valtion sisäinen." Ja englanniksi hän sanoi: "That looks good to me". Oikeusministeri luonnehti selitysosaa poliittisesti sitovaksi kansalliseksi järjestelyksi.³⁶Kansainvälisen oikeuden professori Martin Scheininin mukaan Saamelaiskäräjät painostettiin hyväksymään hallituksen ILO-sopimus maa-oikeuselityksineen. Hänen mukaansa kyse ei ole selityksestä vaan varaumasta, joita ILO-sopimukseen ei voi lisätä, joten selitys on Scheininin mukaan oikeudellisesti mitätön.³⁷ ILO-sopimuksen ratifiointi siirtyi keväällä 2015 pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen seuraavalle hallituskaudelle.

Kysymykset alkuperäiskansan maanomistuksesta ovat vaikeita ja moniulotteisia myös muualla maailmassa. Sopimuksen jo ratifioineissa maissa maanomistukseen liittyvät kysymykset vaihtelevat omistusoikeuskysymyksistä, luonnonvarojen käyttöön ja hyödyntämiseen, ongelmiin muiden väestöryhmien kesken. Miten kohdellaan luonnonsuojelualueita tai alueita, joita on hiljattain rakennettu, että kaivosteollisuuteen ja muuhun maankäyttöön liittyvät kysymykset jne. Eri kysymys on lisäksi, miten Suomessa tulisi nähdä kansallisen lainsäädännön mukaan määräytyvät oikeudet maihin ja vesiin suhteessa ILO-sopimuksen maa-oikeuksiin. ILO-sopimuksen soveltamisen lähtökohtana tulisi kuitenkin nähdä juuri kansallinen lainsäädäntö ja historialliset lähtökohdat.

Lopuksi voidaan todeta, että vaikka 'omistusoikeus' ymmärretään normaalisti vahvimaksi oikeudeksi, asian ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla näin. Mikäli rajoitettujen esineoikeuksien subjekteille kuuluvat oikeudet ovat kovin moninaiset ja oikeudellisesti niin tehokkaasti suojattu, että maanomistaja ei voi juurikaan hyödyntää aluettaan, voidaan tietysti kysyä kenen oikeus on vahvin. Kysymys on ennen kaikkea alueiden käyttöä koskevien säännösten sisällöstä, eikä siitä mitä nimityksiä käytetään. Tätä taustaa vasten voitaisiin siis sanoa, että muodollisen

³⁶ ILO 169 -ratifiointiehdotuksen selitysosaa epäilyttää kansanedustajia
http://yle.fi/uutiset/ilo_169_-ratifiointiehdotuksen_selitysosaa_epailyttaa_kansanedustajia/7674739

³⁷Scheinin: Hallituksen ILO-ehdotus ei poista saamelaisten maa-oikeuksia
"Olen lukenut sen niin sanotun selityksen tekstin ja pidän aivan selvänä, että asiallisesti ottaen kysymys on varaumasta. Se ei ole tulkintaselitys, vaan Suomi ei yksinkertaisesti aio toteuttaa ILO-sopimuksen keskeistä maa-oikeusartiklaa 14. Ei sellaista voida tulkintaselityksen kautta voida esittää, sanoo Scheinin. Koska kyse on varaumasta, joita ILO-sopimukseen ei voi lisätä, selitys on Scheininin mukaan oikeudellisesti mitätön eikä millään tavalla vähennä Suomen velvoitteita ILO-sopimuksen osapuolena."
http://yle.fi/uutiset/scheinin_hallituksen_ilo-ehdotus_ei_poista_saamelaisten_maa-oikeuksia/7620371

omistusoikeuden myöntäminen ei olisi välttämätöntä. Koska ILO-sopimuksessa puhutaan omistusoikeudesta, kysymys täytyy olla varsin vahvasta ja monipuolisesti suojatusta käyttöoikeudesta, jotta mainitun sopimusmääräyksen voidaan katsoa täyttyvän. On kuitenkin todettava, että sopimustekstin mukaan kysymys on omistusoikeudesta (ownership) eli sopimusta ratifioidessa on otettava huomioon myös se mahdollisuus, että sopimus edellyttää muodollisen omistusoikeuden myöntämistä kansallisessa lainsäädännössä.

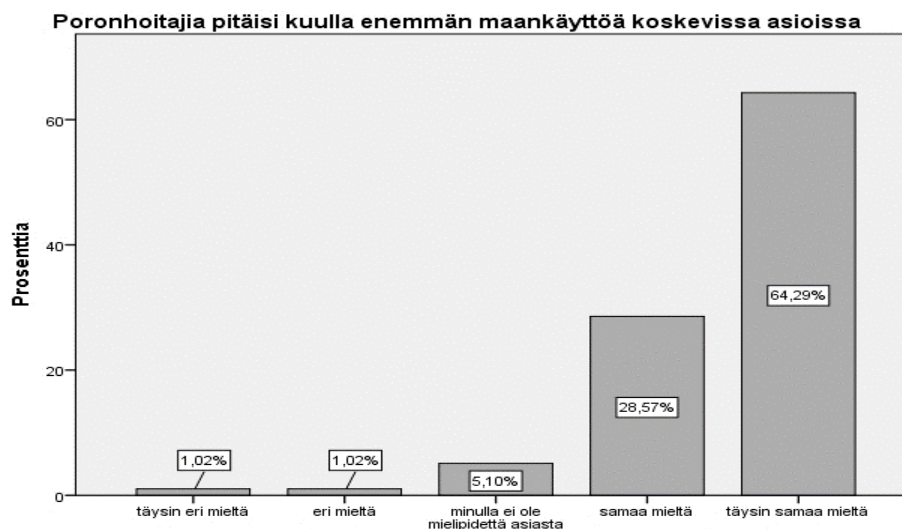
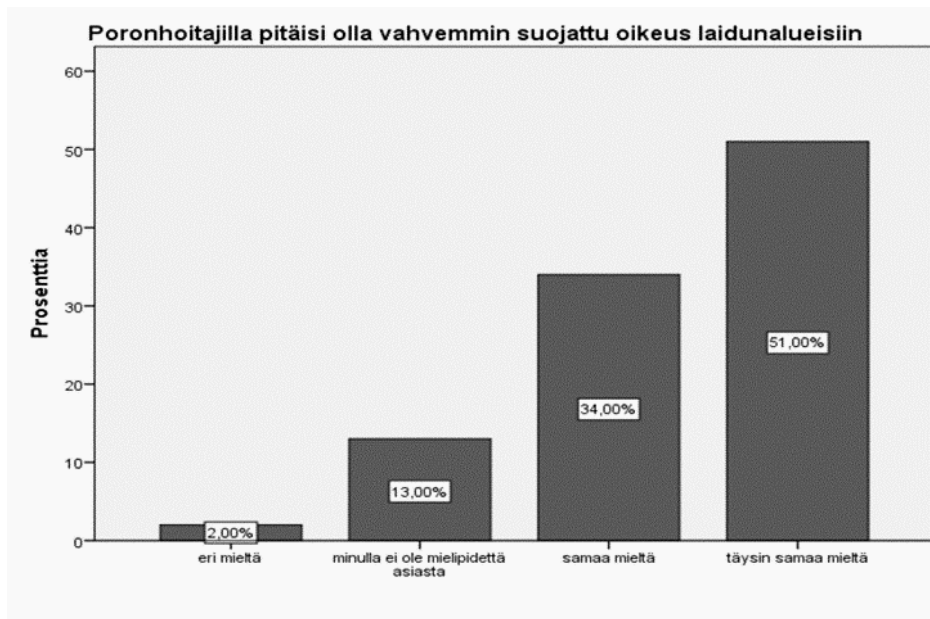
Kysely

Edellä kuvattuun problematiikkaan alkuperäiskansan oikeuksista maihin ja vesiin, sekä näiden oikeuksien subjekteista liittyy myös hankkeessa suoritettu kysely, jonka mukaan yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että poronhoitajilla tulisi olla vahvemmin suojattu oikeus laidunalueisiin. Kyselyn vastauksia analysoidaan tarkemmin hankkeen tuotoksena syntyvässä kirjassa, sekä englanninkielisessä artikkelissa (kts. loppuraportin kohta 5.). Tutkimustuloksissa analysoidaan myös Saamelaiskäräjälain 9§ neuvotteluvuorot suhteessa maankäytön subjekteihin sekä Metsähallituslain uudistamista.

Yleisesti voidaan todeta, että poronhoito on vanhin edelleen elinvoimaisista pohjoisen elinkeinoista. Se on erityisesti pienemmissä pohjoisen kylissä tärkeä työllistäjä ja kylien elinvoimaisuuden ylläpitäjä. Poronhoidon taloudellinen merkitys suojine ja välillisine vaikutuksineen on vuositasolla miljardin luokkaa. Kulttuurin ja perinteiden näkökulmasta poro on Suomelle ja erityisesti pohjoiselle Suomelle mittaamattoman tärkeä. Eipä ihme, että poro on nimetty Lapin maakuntaeläimeksi.

Poronhoitoalue on poronhoitolailla ([848/1990](#)) määritelty poronhoitoa varten tarkoitettu alue. Poronhoitoalueen koko on 122 936 neliökilometriä eli 36 % Suomen pinta-alasta. Poronhoitoalue kattaa Lapin maakunnan (Kemi-Tornion aluetta lukuunottamatta) sekä pohjoisosat Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnista.³⁸

³⁸ <http://paliskunnat.fi/poro/poronhoito/>



Tutkimuksen mukaan poronhoitajat ovat myös sitä mieltä, että heitä tulisi kuulla entistä enemmän maankäyttöä koskevissa kysymyksissä. Kyselyyn vastanneista 64 % oli täysin samaa mieltä ja 28,5 % oli samaa mieltä. Täysin eri mieltä oli 1 %, samoin kuin eri mieltä vain 1 % vastaajista. Lapissa on käynnissä ja suunnitteilla lukuisia kaivoshankkeita, joten ei ollut sinänsä yllätys, että 23 % vastaajista ilmoitti, että kaivoasioissa poronhoitajien ääni tulisi kuulua entistä paremmin. Myös metsätalouden harjoittamisessa (5,4 %), metsien hakkuissa (11,7 %) ja matkailun (5,4 %) yhteydessä poronhoitajia tulisi erityisesti kuulla.

Maankäytön keskeisin virallinen ohjauskeino, erityislainsäädännön ohella, on kaavoitus. Poronhoitoalueella on vaihtelevia kaavoituskäytäntöjä. Paliskuntain yhdistyksen mukaan toiset kunnat kysyvät systemaattisesti lausunnot kaikista kaavoista asianosaiselta paliskunnalta kuin

Paliskuntain yhdistykseltä. Toisissa kunnissa lausunto kysytään vain yhdistykseltä ja vasta kaavan ehdotus- ja viimeistelyvaiheessa. Joissain kunnissa lausuntoja ei kysellä, vaan oletetaan asianosaisten omaa aktiivisuutta.³⁹

Maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä Paliskuntain yhdistys on ollut resurssiensa puitteissa aktiivinen. Paliskuntain internet-sivuilta löytyy erilaisia oppaita maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä; Opas poronhoidon huomiointiin maankäyttöhankkeissa – [Poro YVA](#), Poro ja poronhoito talousmetsissä ja Hyvä kaivos pohjoisessa. Nämä ohjeet olisi syytä huomioida myös ILO-sopimukseen liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa.⁴⁰

Muista kyselyn vastauksista mainittakoon, että 47 % vastanneista oli sitä mieltä, että poronhoitoa hallinnoidaan eri ministeriöissä (lähinnä Maa- ja metsätalousministeriö) huonosti tai hyvin huonosti 32 %. Vastanneista 20 % oli sitä mieltä, että poronhoitoa hallinnoidaan ministeriöissä hyvin. Viime vuosina poronhoitolain uudistaminen on noussut ajoittain esiin. Kyselyyn vastanneista 66,2% oli samaa mieltä siitä, että nykyinen poronhoitolaki vastaa nykytarpeita. Täysin samaa mieltä oli 16,8 % vastanneista. Täysin eri mieltä oli vain 3,6 % vastaajista ja eri mieltä 13,2 % vastaajista.

Kysyttäessä ILO-sopimuksen mahdollisen ratifioinnin tuomia muutoksia poronhoidon tilanteeseen avovastaukset tuovat esille hyvin erilaisia näkökulmia. Tässä joitakin kommentteja:

- *Porojen vapaan laidunnuksen menetys. – Kuivasalmi –*
- *En usko, että tulee muutoksia. – Palojärvi –*
- *Suomalaisten ja rekisteriin merkitsemättömän poronhoidon lopun. – Ivalo –*
- *Ei osaa sanoa. – Jääskö –*
- *Maankäyttöön voisi tulla muutos, sekä petopolitiikka muuttuisi ehkä järkevämmäksi. – Kemin-Sompio –*
- *Laidunmaiden käyttö, poronomistus. – Hossa-Irni –*
- *En tunne asiaa. – Näljänkä –*
- *Poronhoidon loppuminen ei-saamelaisalueella. – Narkaus –*
- *Viranomaisten olisi pakko ottaa poronhoito paremmin huomioon eri asioissa. Korjautuisi nykyinen poromiesten omaisuuden ”sosialisointi” eli petovahingot (valtion tulisi tehdä toimenpiteitä petokantojen suhteen). – Ala-Kitka –*
- *En ole perehtynyt ILO 169 ratifiointiin. Mielestäni olemme kauemmin asuttaneet näitä alueita kuin Ruotsista ja Norjasta tulleet saamelaiset. Meillä ollut saamenpuvut ja kielikin joskus aiemmin. Nämä jääneet pois. Kuka on alkuperäisasukas/saamelainen? Kenellä on oikeus valtion maihin? – Salla –*
- *Mielestäni tämä ei nyt ole oikein järkevä kysymys! Asia on kesken! – Hammastunturi –*

³⁹ Anne Ollila, Ajankohtaista. Poromies 5/2015, 32.

⁴⁰ Oppaat maankäyttöön <http://paliskunnat.fi/py/materiaalit/esitteet-ja-oppaat/maankayttooppaat/>

Kyselyn lopussa oli mahdollisuus myös vapaasti kommentoida yleisesti poronhoitoon liittyviä asioita. Kommentit heijastelevat hyvin ajankohtaisia asioita, mutta myös toisaalta kysymyksiä, jotka ovat jo pitkään vaivanneet poroelinkeinoja.

- Järjetön byrokratia + jatkuvat kouluttautumiset kouluttautumisen vuoksi pois peruselinkeinoista. – Vanttaus –
- Huomiotta jää sellainen poronhoitaja joka kuuluu tai voisi kuulua vaaliluetteloon mutta harjoittaa poronhoitoa saamelaiden kotiseutualueen eteläpuolella. – Jääskö –
- Porojen tarhaus pitää minimoida, petojen vähentäminen tehokkaammaksi; ei lupaviidakkoa. Porojen sairauksien tutkiminen tehokkaammaksi. ”Miten poro voi kestää säilörehun syönnin?” Eihän nautakarjakaan kestä 5 vuotta kauemmin. – Pohjois-Salla –
- Ei yksin saamelainen ”saamen kieltä puhuva” ole alkuperäinen lappalainen. – Sattasniemi –
- Poronhoidon aseman vahvistaminen maankäyttöä koskien: poronhoito takaa tuleville sukupolville vielä käyttämättömien maa- ja laidunalueiden säilymisen ennallaan. – Pohjois-Salla –
- Pedot pois poronhoitoalueelta niin pieniksi ettei tarvi menettää joka vuosi 10-30% tuottavista vaatimista. – Ala-Kitka –
- Porotalous kulkee tuhontietä petovahinkojen muodossa. – Näljänpää –
- Poromiesten asioista päättää taho, joka ei tunne asioita. – Ala-Kitka –
- Tähän asti meillä on ollut hyvin vähän mahdollisuuksia puolustaa elinkeinoamme muita maankäyttämötoja vastaan. Esim. Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu ei tarjonnut todellista vaikutusmahdollisuutta. Sillä olikin vain mainosarvoa laitokselle itselleen. – Kemin-Sompio –

Lopuksi

Maatilatalouden kehittämisrahaston Makeran rahoittamassa hankkeessa (2013-2015) on tutkittu ILO-sopimuksen ratifiointiin liittyviä keskeisimpiä ongelmakohtia Suomessa. Mikäli asiassa toivotaan Pohjois-Suomen kannalta oikeudenmukaista ratkaisua näiden kysymysten avaaminen ja saattaminen päätöksenteon ja lainvalmistelutyön pohjaksi on olennaista. Lukuisten selvitysten, tutkimusten, komiteoiden ja työryhmien jälkeen vastuuministeriössä uskoisi olevan selkeä kuva Pohjois-Suomen asutushistoriasta, alkuperäiskansan maa- ja metsäoikeuksista ja mitä niille tulisi kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaan tehdä.

Tutkimuksen lähtökohtana oli pyrkiä mahdollisimman hyvään tutkimustulosten hyödynnettävyyteen sekä lainsäädännön, että käytännön tasolla. Tämä oli myös rahoittajan toive. Erityisesti päätösten selkeäkielisyyteen ja helppoon ilmaisuun on kiinnitetty huomiota, mutta julkaisuja tulee myös kansainvälisesti vertaisarvioituissa aikakauskirjoissa, joihin pätee omat tieteelliset käytännöt. Tässä loppuraportissa asioita on käsitelty yksinkertaistaen, turhaa tieteellistä jargonia välttämällä ja käytännön esimerkkien kautta, sekä pitkiä lähdeviitteitä välttämällä.

Poronhoidon ja muiden perinteisten elinkeinojen asemasta suhteessa ILO-sopimuksen mukaiseen maankäyttöön on hyvin vähän keskusteltu Suomessa. Ottaen huomioon saamelaisen alkuperäiskansan maanomistusoikeuteen liittyvät perustavanlaatuiset avoimet kysymykset, voidaan todeta näiden (kysymysten) selvittämisen olevan edellytys ILO-sopimuksen ratifiointia valmisteltaessa. Kansallisen lainsäädännön mukaan määräytyvät omistussuhteisiin liittyvät epäselvyydet ovat pitkään hiertäneet valtion ja koko historiallisten Lapinkylien aluetta. Epäoikeudenmukaisen tilanteen jatkuminen heijastuu koko yhteiskuntaan.

Luontaiselinkeinojen osalta asiasta olisi hyvä käydä avointa keskustelua yhteistyössä sekä Maa- ja metsätalousministeriön että Paliskuntain yhdistyksen kanssa. Tärkeää on osallistaa tähän prosessiin myös ko. paliskuntien edustajat. Huomioitava on myös, että hyviä oppaita ja käytänteitä on jo olemassa. Näitä olisi osattava hyödyntää päätöksenteossa.

Valtioille alkuperäiskansan vaatimus laajempaan itsemääräämisoikeuteen ja perinteisesti asutettujen maiden omistus- ja hallinto-oikeuteen on pitkälti kysymys suvereniteetin uudelleen arvioinnista sekä usein merkittävistä taloudellisista resursseista, joita näillä alueilla on. Toisaalta kysymyksen voidaan katsoa liittyvän laajemmin kolonialisaation historian ja alkuperäiskansojen oikeuksien tunnustamiseen. ILO-sopimus No. 169 on ihmisoikeussopimus, jolla tunnustetaan perinteisten elinkeinojen asema osana elävää alkuperäiskansakulttuuria ja maankäyttöä, ja ne tulisi nähdä kestävä kehityksen mukaisina maankäyttömuotoina myös tulevaisuudessa.

4. KUSTANNUSSELVITYS

Hankkeen kustannusselvitys löytyy erillisestä liitteestä.

5. TULOSTEN HYÖDYNTÄMINEN JA LEVITTÄMINEN

Hankkeesta julkaistaan yhteensä 4 artikkelia, 1 kirja ja loppuraportti. Tutkimustietoa hyödynnetään myös erilaisissa alan *seminaareissa* ja *konferensseissa*. Tutkimushankkeen tulokset tullaan julkaisemaan (osa julkaistu) seuraavasti:

1. Artikkel: Poronhoito ja ILO169. Lyhyt artikkeli Poromies-lehdessä 4/2014
2. Artikkel: (vertaisarvioitu) Joona, Tanja, The Finnish Sámi Definition and its application. In Christina Alard, Susann Skogvang (eds.) Indigenous Rights in Scandinavia, Autonomous Sami Law. Juris Diversitas, Ashgate 2015.
3. Loppuraportti: julkaistaan Lapin yliopiston Lauda-tietokannassa
4. Artikkel: (vertaisarvioitu) Contemporary challenges in regard to reindeer herding and other land use means in Finnish Lapland
5. Monografia: Luontaiselinkeinot ja ILO 169
6. Artikkel: Yleistajuinen artikkeli hankkeen keskeisimmistä kysymyksistä Poromies-lehdessä

Tanja Joona
Lapin yliopisto
Arktinen keskus 2017

ISBN 978-952-484-967-8 (pdf)

